

**N° 381183**  
**Société BNP Paribas**

**QPC**

**6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 1<sup>er</sup> septembre 2014**  
**Lecture du 10 septembre 2014**

## **CONCLUSIONS**

**Xavier de LESQUEN, rapporteur public**

I. La SCI Lamartine, dont le compte bancaire auprès de l'agence Nice Baie des Anges avait été clôturé par le Crédit Mutuel en août 2013, s'est ensuite vu refuser l'ouverture d'un nouveau compte par la Banque Populaire, décisions motivées par l'opacité de la SCI détenue par des sociétés anonymes de droit luxembourgeois dont le capital est représenté par des titres au porteur, et propriétaire d'un appartement donné à bail à l'un des principaux protagonistes de l'affaire dite de « Karachi ».

Se fondant sur l'article L. 312-1 du code monétaire et financier qui institue « le droit au compte de dépôt », la société a demandé à la Banque de France la désignation d'une banque chargée de lui ouvrir un tel compte. Par décision du 10 février 2014, le directeur de la Banque de France a désigné une agence parisienne de la BNP, qui a à son tour refusé l'ouverture d'un compte. Saisi en référé par la SCI, le TGI de Paris, a par une ordonnance, du 11 avril 2014, a censuré le refus de la banque. Cette dernière a alors décidé d'attaquer devant le tribunal administratif de Paris la décision du directeur de la Banque de France.

C'est à l'occasion de ce litige qu'elle a soulevé une QPC dirigée contre l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, que le tribunal vous a transmise par une ordonnance enregistrée le 12 juin au Conseil d'Etat.

II. Le droit au compte a été établi par l'article 58 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Sa rédaction, modifiée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui le restreignait aux personnes physiques, a été rectifiée par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière. L'article L. 312-1 est maintenant ainsi rédigé : « Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix. Toute personne physique de nationalité française résidant hors de France, dépourvue d'un compte de dépôt, bénéficie également du droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix. / L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une

1

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix, en prenant en considération les parts de marché de chaque établissement concerné, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception des pièces requises définies par arrêté ». L'article précise ensuite les modalités d'ouverture du compte et les services bancaires associés.

III. On peut d'emblée relever que la décision du directeur ne relève manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative.

En effet, en vertu de l'article L. 144-2 du code monétaire et financier, « Les opérations de la Banque de France ainsi que les activités mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 142-2 sont régies par la législation civile et commerciale », dispositions reprises de l'article 29 de la loi 73-7 du 3 janvier 1973, lui-même repris des textes anciens de 1806, 1936 et 1945. Le deuxième alinéa de l'article L. 142-2 concerne les activités de la Banque de France autres que celles qui relèvent des missions du Système européen de banques centrales (missions dites « fondamentales » définies aux articles L. 141-1 et suivants), activités qui sont définies positivement dans la section dénommée « Autres missions d'intérêt général et autres activités » aux articles L. 141-7 et suivants.

Par ailleurs, l'article L. 144-3 dispose que « La juridiction administrative connaît des litiges se rapportant à l'administration intérieure de la Banque de France. Elle connaît également des litiges opposant la Banque de France aux membres du conseil général ou à ses agents »<sup>1</sup>.

Vous avez de longue date considéré que le législateur a entendu exclure de la compétence administrative « les rapports entre la Banque de France et les particuliers qui sont de la même nature que ceux des autres banques avec leurs clients ». Le président Massot dans ses conclusions sur l'affaire B... du 17 novembre 1986 (59302, B) cite trois cas dans lesquels la compétence de la juridiction a été déclinée:

- la décision de la Banque de France n'accordant l'ouverture d'un compte à un particulier que sous conditions : section, 24 mai 1957, Ellissabide, p. 340 ;
- la décision portant augmentation du taux d'escompte: 31 octobre 1958, Devaux-Montenot, p. 516 ;
- la demande indemnitare en réparation des préjudices invoqués par une établissement en raison des renseignements inexacts qu'aurait communiqués la Banque de France: section, 12 février 1960, Kaupmann, p. 107.

Par la décision Bernier, vous avez confirmé le jugement déclinant la compétence administrative pour une action en responsabilité engagée contre la Banque de France en réparation du préjudice causé par la communication à des tiers de renseignements prétendument inexacts, et ceci alors même que ces renseignements provenaient du fichier central des chèques que l'institution tient au titre de ses missions d'intérêt général, le président Massot se référant au précédent Devaux-Montenot dans lequel était en cause une décision de relèvement du taux

---

<sup>1</sup> Disposition inspirée de l'article 30 de la loi de 1973.

d'escompte dans le cadre d'une mission de service public, « non moins importante » précise-t-il, que la tenue du fichier.

En un mot, vous jugiez sous l'empire de la loi de 1973 que les litiges survenant à l'occasion des opérations de la Banque de France relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire alors même que l'institution publique exerce des missions d'intérêt général. Cela revient à considérer que vous avez déduit des dispositions de la loi prévoyant que les opérations de la Banque de France sont régies par la législation commerciale une clause de compétence judiciaire. Seules échappaient à ce bloc de compétence, au delà des matières attribuées au juge administratif par l'article L. 144-3 du code monétaire et financier, les décisions prises pour le compte d'une autre autorité publique : il en est ainsi du retrait d'enregistrement d'un établissement financier pris pour le compte du Conseil national du crédit et sur injonction de la Commission de contrôle des banques (30 novembre 1956, Gerlin, p. 454) ou du refus d'ouverture de compte de résident décidé pour le compte du ministre de l'Economie et des finances (17 novembre 1986, SCI d'Hénin Liétard Simenin, p. 440<sup>2</sup>).

Un coup d'arrêt à cette interprétation large de compétence judiciaire a été apportée par la décision du tribunal des conflits du 16 juin 1997, Société La Fontaine de Mars c/ Banque de France (03054, A), qui juge que le litige indemnitaire faisant suite à l'erreur de cotation au fichier central des entreprises tenu par la Banque de France ressortit à la juridiction administrative. dès lors que la fonction ainsi assurée par la Banque de France est constituée une mission de service public administratif qui n'entre dans aucune des catégories d'opérations soumises à la législation civile et commerciale en vertu de l'article 21 de la loi du 4 août 1993.

Mais cette décision a été prise sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France. Or, comme nous l'avons dit, le législateur a remanié les textes relatifs à la compétence des ordres de juridiction, soumettant à la législation civile et commerciale toutes les activités de la banque autres que celles qui relèvent des missions du système européen de banques centrales (cf. L. 144-2). Dès lors, le mode de raisonnement tenu par la décision du Tribunal des conflits conduit de façon certaine à une solution inverse.

Au total, il ne nous paraît pas douteux qu'il résulte de la loi que la décision ici en litige, qui désigne un établissement bancaire pour l'ouverture d'un compte au bénéfice d'une personne privée, ne relève pas de la compétence du juge administratif : bien qu'il s'agisse d'une décision prise au titre d'une mission d'intérêt général confiée à la Banque de France, elle relève des activités opérationnelles de l'institution publique dont le contentieux a été confié au juge judiciaire.

La présente affaire illustre d'ailleurs l'intérêt de cette solution, la décision attaquée étant étroitement liée à celle de la banque refusant l'ouverture de compte et aux suites données à la décision par la banque désignée, s'agissant de l'ouverture du compte et son éventuelle fermeture.

#### IV. Quelles conséquences tirer de cette incompétence manifeste ?

---

<sup>2</sup> Cette dernière décision, adoptant une solution contraire à la décision B... (59302) intervenue le même jour, découle de ce que la décision attaquée était prise en application du dispositif de contrôle des changes alors placé sous la responsabilité du ministre de l'économie et des finances.

Lorsque vous êtes directement saisis de la QPC, vous estimez que les questions préalables priment en principe sur le caractère prioritaire de la QPC si leur issue est suffisamment certaine : voyez vos décisions JRCE, 19 novembre 2010, C..., aux T. ; 29 septembre 2011, Sté ALSASS et autres, 349820, aux T. ; 31 mai 2012, Fédération de portage salarial, 356833, inédite. Cette solution expédiente trouve une justification dans l'article R. 771-19 du code de justice administrative qui permet aux présidents de sous-section de mettre fin à l'instance par ordonnance si la requête n'est pas recevable, n'a plus d'objet ou ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, des pouvoirs de même nature étant donnés aux chefs de juridiction devant les tribunaux et les cours par l'article R. 771-8. En revanche, eu égard au délai d'examen de la QPC, si l'issue de la question préalable n'est pas certaine, vous examinez la QPC en présumant « en l'état » de votre compétence ou de la recevabilité de la requête: voyez la décision A... du 14 juin 2010, n° 328937, inédite.

La situation est plus délicate lorsque vous êtes saisis de la QPC transmise par une cour ou un tribunal qui demeure juge du litige.

Votre office est alors défini par l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux ».

Ces dispositions rendent donc plus délicate l'opération consistant à faire prévaloir les questions préalables conduisant de façon suffisamment manifeste à mettre fin au litige sans qu'il soit besoin pour le juge de se prononcer sur le renvoi au Conseil constitutionnel de la QPC.

Cela étant, il nous semble que vous devez, même dans la présente configuration, tirer les conséquences de l'incompétence manifeste de la juridiction administrative.

V. En effet, la disposition litigieuse est nécessairement inapplicable à la procédure engagée puisqu'en amont de l'examen au fond du litige se présente la question de la compétence de la juridiction administrative qui conduit à y mettre fin. La présente affaire en est une illustration : l'incompétence de la juridiction administrative se déduit des articles L. 144-2 et L. 144-3 du code monétaire et financier. Le tribunal n'a donc pas à faire application de l'article L. 312-1 pour rejeter le recours : il suffit qu'il se réfère à la nature de la décision attaquée.

Nous pensons que, dans la mesure où l'incompétence de la juridiction administrative est suffisamment manifeste, cette solution est de plus opportune : non pas que, du fait de la matière, il appartienne au juge judiciaire de se prononcer sur le caractère sérieux de la QPC car vous êtes susceptible d'être saisis de toute disposition législative à l'occasion du recours pour excès de pouvoir formé contre les mesures réglementaires prises pour son application. Mais, comme dans le cas où vous êtes directement saisis de la QPC, il est souhaitable de mettre fin au plus vite à un litige mal engagé. Et le requérant sera en mesure de soulever de nouveau la QPC devant le juge compétent, plus légitime pour examiner la question de son renvoi et notamment mieux en mesure d'apprécier l'application au litige.

L'une des conditions au renvoi n'étant pas satisfaite, vous pourrez juger qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

Tel est le sens de nos conclusions.